

Europski sud za ljudska prava

Presuda *Demir i Baykara protiv Turske* značajna je zato što je Sud izričito odstupio od svoje dotadašnje prakse prema kojoj pravo na kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog sporazuma nije zaštićeno čl. 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) koji jamči slobodu udruživanja. Sud je uzeo u obzir promjene koje su se u pogledu tog pitanja razvile u radnom pravu, kako međunarodnom, tako i nacionalnom, te utvrdio da je pravo na kolektivno pregovaranje s poslodavcem postalo jedan od bitnih elemenata prava na osnivanje i pristupanje sindikatima za zaštitu interesa pojedinca propisanih u čl. 11. Konvencije. Sud je istaknuo kako sama činjenica da određena država nije potpisnica nekog međunarodnog instrumenta ne sprječava Sud da se u svojoj praksi ili prilikom tumačenja Konvencije pozove na bilo koju međunarodnu konvenciju, pakt ili povelju koja uređuje određeno pitanje koje je, prema mišljenju Suda, postalo jednom od temeljnih vrednota civiliziranoga društva. Kad je o tome riječ, Sud ima pravo pozvati se i na pravno neobvezujuće dokumente kao što su npr. preporuke Vijeća Europe. Mišljenje Suda o načinu na koji može i mora tumačiti odredbe Konvencije je sljedeće:

»Kad definira značenje termina i ideja u tekstu Konvencije, Sud može i mora uzeti u obzir elemente međunarodnog prava osim Konvencije, tumačenje takvih elemenata od nadležnih tijela te praksu europskih država koja pokazuje njihove zajedničke vrijednosti. Konsenzus koji proizlazi od specijaliziranih međunarodnih instrumenata i iz prakse država ugovornica može biti važno mišljenje za Sud kad on tumači odredbe Konvencije u pojedinačnim slučajevima. (Par. 85.)

U ovom kontekstu, nije potrebno da je odgovarajuća država ratificirala cijelu zbirku instrumenata koji su primjenjivi na točno određeni predmet nekog slučaja. Bit će dovoljno za Sud da relevantni međunarodni instrumenti označavaju trajnu evoluciju normi i načela primijenjenih u međunarodnom pravu ili u domaćem pravu većine država

članica Vijeća Europe i pokazuju, u točno određenom području, da postoji zajedničko shvaćanje u modernim društvima ... (Par. 86.)«

Mišljenje Suda moglo bi se sažeti ovako: Ako u određenom području postoji zajedničko shvaćanje nekog pravnog pitanja, kao što je u ovom slučaju činjenica da je u većini država članica Vijeća Europe pravo na kolektivno pregovaranje s poslodavcem postalo jedan od bitnih elemenata prava na osnivanje i pristupanje sindikatima za zaštitu interesa pojedinca propisanih u čl. 11. Konvencije, Sud u tumačenju Konvencije ima puno pravo svoju odluku temeljiti i na takvim međunarodnim instrumentima koje tužena država nije ratificirala, te je onda, teoretski, i ne obvezuju. Sud time pokazuje da države ugovornice ne mogu računati na to da će kršenju određenih ljudskih prava i temeljnih sloboda moći pristupiti neratificiranjem određenih međunarodnih instrumenata, ako ti »međunarodni instrumenti označavaju trajnu evoluciju normi i načela primijenjenih u međunarodnom pravu ili u domaćem pravu većine država članica Vijeća Europe i pokazuju, u točno određenom području, da postoji zajedničko shvaćanje u modernim društvima«.

Demir i Baykara protiv Turske

Predmet br. 34503/97

Presuda Velikog vijeća Europskog suda za ljudska prava od 12. studenoga 2008.

Članak 11. Konvencije – sloboda okupljanja i udruživanja

Članak 14. Konvencije – zabrana diskriminacije

Postupak

Slučaj je nastao pritužbom (br. 34503/97) protiv Republike Turske podnesene pred Europskom komisijom za ljudska prava (Komisija) prema prijašnjem čl. 25. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) od strane dvoje turskih državljana.

Podnositelji su se žalili da su im, suprotno čl. 11. Konvencije, njega samoga ili u svezi s čl. 14., domaći sudovi zaniijekali, prvo, pravo na formiranje sindikata i, drugo, pravo da se upuste u zajedničko pogađanje i sklapanje kolektivnih ugovora.

Odlukom od 1. studenoga 2004. Vijeće je ocijenilo pritužbu dijelom prihvatljivom, a dijelom neprihvatljivom.

Vijeće je 21. studenoga 2006. donijelo svoju presudu. Zaključilo je, jednoglasno, da je došlo do povrede čl. 11. Konvencije utoliko što su domaći sudovi odbili priznati pravnu osobnost sindikata Tüm Bel Sen. Zato je oglasio ništavim i nevaljanim kolektivni ugovor između sindikata trgovine i Općinskog vijeća Gaziantepa te nije bilo potrebno za odvojeno razmatranje pritužbi prema čl. 14. Konvencije.

Vlada je 21. veljače 2007. zatražila prebacivanje slučaja Velikom vijeću u skladu s čl. 42. Konvencije i s pravilom 73.

Odbor Velikog vijeća taj je zahtjev prihvatio 23. svibnja 2007.

Činjenično stanje

I. Okolnosti slučaja

Sindikata Tüm Bel Sen osnovali su 1990. javni službenici raznih jedinica lokalne samouprave kojih je zapošljavanje bilo uređeno Zakonom o javnoj službi (Zakon br. 657.). Prema čl. 2. Ustava Sindikata, cilj mu je propagirati demokratski trgovinski sindikalizam i time pomagati svojim članovima u njihovim težnjama i zahtjevima. Sjedište mu je u Istanbulu.

Tüm Bel Sen sklopio je 27. veljače 1993. kolektivni ugovor za period od dvije godine s Općinskim vijećem Ganziatepa. Ugovor je stupio na snagu 1. siječnja 1993. Ugovor je pokrivao sve aspekte radnih uvjeta za zaposlenike Općinskog vijeća Ganziatepa, kao što su plaće, dodaci i socijalne usluge.

Budući da Općinsko vijeće Ganziatepa nije ispunilo neke od svojih obveza prema ugovoru, posebno neke financijske obveze, druga podnositeljica, kao predsjednica sindikata, pokrenula je građanski postupak protiv tog vijeća pred Okružnim sudom Ganziatepa (Okružni sud) 18. lipnja 1993.

Presudom od 22. lipnja 1994. Okružni je sud presudio u korist Tüm Bel Sen. Općinsko vijeće Ganziatepa podnijelo je žalbu zbog materijalne povrede zakona.

Kasacijski sud (Četvrti građanski odjel) poništio je 12. prosinca 1994. presudu Okružnog suda. Pronašao je da, iako nije postojala pravna zapreka koja bi spriječila javne službenike da osnuju sindikat, takav sindikat nije imao pravo sklapanja kolektivnih ugovora prema zakonu.

Da bi došao do tog zaključka, Kasacijski je sud uzeo u obzir poseban odnos između javnih službenika i javne uprave glede zapošljavanja, prirode i opsega posla o kojem je riječ te privilegija i jamstava koje službenici imaju zbog svog statusa. Smatrao je da je taj odnos različit od onog koji je postojao između poslodavaca i uobičajeno zaposlenog osoblja (tj. zaposlenika u privatnom sektoru zajedno s fizičkim radnicima koje zapošljava javna uprava). Kao rezultat tog promišljanja, Zakon br. 2322., koji uređuje kolektivne ugovore i pravo na štrajk ili *lockout*, nije se mogao primijeniti na odnose između javnih službenika i javne uprave. Svaki ugovor »kolektivne« prirode između sindikata javnih službenika i javne uprave mora biti utemeljen na posebnom zakonodavstvu.

U presudi od 28. ožujka 1995. Okružni je sud ostao pri svojoj prvobitnoj presudi na temelju toga što je, unatoč manjku izričitih zakonskih odredaba koje bi priznavale pravo sindikata koje bi osnovali javni službenici na sklapanje kolektivnih ugovora, potrebno popuniti tu pravnu prazninu pozivajući se na međunarodne ugovore kao što su konvencije Međunarodne organizacije rada koje je Turska već ratificirala i koje su, riječju Ustava, bile direktno primjenjive u domaćem pravu.

Među ostalim elementima Okružni je sud naglasio: prvo, da je sindikat T^{üm} Bel Sen bio pravno uspostavljena osoba koja je predala svoj Ustav uredu provincijskog guvernera davno prije, i koji je, od tada, obavljao svoje aktivnosti bez ikakve intervencije nadležnih vlasti. Sud je dodao da, što se toga tiče, nije bilo neslaganja između njegove presude i one Četvrtog građanskog odjela Kasacijskog suda.

Što se prava javnih službenika da sklapaju kolektivne ugovore tiče, Sud je smatrao da je, iako je postojala praznina o tome u turskom zakonu, sud kojem je spor dodijeljen imao obvezu, prema čl. 1. Građanskog zakonika, popuniti tu prazninu i riješiti slučaj. Prema mišljenju Suda, ista je obveza proizlazila iz čl. 36. Ustava, prema kojem je svakome dano pravo pristupa sudu. U ovom kontekstu relevantne odredbe MOR-ovih međunarodnih radnih konvencija koje je ratificirala Turska morale su se primijeniti u ovom slučaju, iako zakonodavac nije još donio posebne zakone. Izravno primjenjujući relevantne odredbe tih međunarodnih instrumenata koje je Turska ratificirala, Sud je smatrao da je sindikat podnositelja imao pravo sklapanja kolektivnih ugovora.

Što se tiče pitanja je li na valjanost kolektivnog ugovora o kojem je riječ utjecala činjenica da nije bio pravno uređen u vrijeme kad je sklopljen, Sud je smatrao da je, budući da se ticao odnosa poslodavac-zaposlenik, riječ o privatnopravnom odnosu po njegovoj prirodi. U kontekstu ograničenja

nametnutih čl. 19. i 20. Obveznog zakona, naime suglasnosti sa zakonskim odredbama, običajnim pravom, moralom i javnim redom, stranke su bile slobodne odrediti sadržaj tog kolektivnog ugovora. Pregledom teksta kolektivnog ugovora o kojem je riječ nije bilo otkriveno nikakvo protuslovlje s navedenim zahtjevima. Prema tome, Sud je našao da je kolektivni ugovor između Općinskog vijeća Ganzitepa i sindikata podnositelja bio valjan pravni instrument s vezujućim učincima za stranke.

U presudi od 6. prosinca 1995. Kasacijski sud (udruženi građanski odjel) poništio je presudu Okružnog suda od 28. ožujka 1995. Našao je da su određena prava i slobode spomenute u Ustavu direktno primjenjiva na stranke, dok to ne vrijedi za druga. Zapravo, Ustav je, navođenjem »izvršavanje ovog prava bit će uređeno zakonom«, jasno označio prava i slobode koje, da bi se mogle koristiti i primijeniti, zahtijevaju donošenje posebnog zakonodavstva. Ako takvog zakonodavstva nema, ta prava i slobode, koje uključuju slobodu uclanjivanja u sindikat i kolektivnog pregovaranja, ne mogu se izvršavati.

Kasacijski je sud nadalje smatrao da načelo slobodne volje pojedinca nije bilo apsolutno u svezi s uspostavljenjem pravnih osoba. One mogu steći pravnu osobnost, različitu od osoba koje je stvaraju, samo pridržavajući se formalnih uvjeta i postupaka koje su dane zakonski za tu nakanu. Stvaranje pravne osobe nije bilo ništa nego samo zakonom zadana posljedica na izražavanje slobodne volje osnivača.

Kasacijski je sud naglasio da se sloboda ustrojavanja asocijacija, sindikata i političkih stranaka, čak i ako je dana u Ustavu, ne može izvršavati samo izjavom slobodne volje pojedinaca. Budući da nije postojao poseban zakon o toj materiji, postojanje takve pravne osobe nije se moglo priznati. Prema Kasacijskom sudu, to mišljenje nije bilo u suprotnosti s načelima »vladavine prava« i »demokracije« spomenutih u Ustavu, budući da je nadgledanje pravnih osoba od strane države, da bi se osigurala javna korist, bilo potrebno u svakom demokratskom pravnom sustavu.

Kasacijski je sud nadalje naglasio da zakonodavstvo na snazi u vrijeme kad je sindikat osnovan nije dopuštalo javnim službenicima osnivanje sindikata. Dodao je da amandmani koji su poslije dodani Ustavu, a kojima je priznato pravo javnih službenika na osnivanje sindikata i na kolektivno pregovaranje, nisu bili takvi da učine nevaljanim nalaz da Tümler Sen nije stekao pravnu osobnost, što je rezultiralo time da nije imao sposobnost započeti sudske postupke ili sudjelovati u njima.

Žalbu predstavnika sindikata da sud ispravi tu presudu Kasacijski je sud odbio 10. travnja 1996.

Nakon revizije računa Općinskog vijeća Ganziatepa od Revizijskog suda, članovi sindikata Tüm Bel Sen morali su vratiti dodatni prihod koji su primili kao rezultat sada nepostojećeg kolektivnog ugovora. Revizijski je sud, u više presuda koje je donio kao sud zadnjeg stupnja glede kolektivnih ugovora koje su sklopili sindikati, upozorio na to da su pravila primjenjiva na javne službenike, uključujući plaće i dodatke na koje imaju pravo, uređena zakonom. Dalje je smatrao da, od izmjene od 23. srpnja 1995. čl. 53. Ustava i stupanja na snagu 25. lipnja 2001. Zakona br. 4688. o sindikatima javnih službenika, takvi sindikati imaju pravo stupati u kolektivne pregovore pod određenim uvjetima zastupljenosti, ali nije im dopušteno sklapati valjane kolektivne ugovore s njihovim vlastima, za razliku od sindikata običnih ugovornih zaposlenika koji su mogli sklopiti takve ugovore sa svojim poslodavcima. Ako je ugovor sklopljen između vlasti kao poslodavca i sindikata, takav je ugovor mogao postati valjan samo nakon njegova odobrenja Vijeća ministara. Revizijski sud je, nakon što je utvrdio da kolektivni ugovor koji je sindikat tužitelj sklopio nije zadovoljavao navedene uvjete, odlučio da računovođe koji su dopustili više isplate od onih koje su određene zakonom moraju nadoknaditi taj višak državnom proračunu. Revizijski sud odbio je primijeniti odjeljak 4. Zakona br. 4688., koji je zahtijevao prestanak svih upravnih, financijskih ili sudskih postupaka pokrenutih protiv računovođa koji su bili odgovorni za takve isplate. Smatrao je da ta odredba ne čini kolektivne ugovore valjanima i da ne oslobađa računovođe o kojima je riječ od odgovornosti da državi nadoknade bilo kakve gubitke koje je pretrpjela kao rezultat isplata izvršenih u skladu s takvim ugovorima.

Računovođe su zauzvrat pokrenuli postupke protiv javnih službenika koji su bili članovi sindikata i koji su imali koristi od dodatnih isplata odobrenih prema odredbama sada nepostojećih kolektivnih ugovora.

II. Relevantno domaće i međunarodno pravo

A. Domaće pravo

Relevantna odredba turskog Ustava glasi:

Čl. 51

(u relevantno vrijeme)

»Obični ugovorni zaposlenici i poslodavci imat će pravo osnivanja sindikata i federacija sindikata, bez prethodnog pristanka, da bi zaštitili i razvijali svoja ekonomska i socijalna prava i interese u svezi sa svojim radnim odnosima.

Da bi osnovali sindikat ili federaciju sindikata, bit će dovoljno podnijeti informacije i propisane dokumente zakonom nadležnoj vlasti određenoj zakonom. Ako ona nađe da te informacije i dokumentacija nisu u skladu sa zakonom, nadležna će vlast zatražiti od prikladnog suda suspenziju aktivnosti ili ukidanje sindikata ili federacije sindikata.

Svatko će imati pravo učlaniti se ili iščlaniti se iz sindikata.

Nikoga se neće prisiliti da postane članom, ostane članom ili da izađe iz sindikata.

Obični ugovorni zaposlenici i poslodavci neće imati pravo učlaniti se u više od jednog sindikata u isto vrijeme.

Zapošljavanje na određenom radnom mjestu neće se vezivati uz članstvo ili neučlanjivanje u sindikat običnih ugovornih zaposlenika.

Da bi se držalo izvršno mjesto u sindikatu ili federaciji sindikata običnih ugovornih zaposlenika, potrebno je biti efektivno zaposlen kao takav zaposlenik najmanje deset godina.

Ustav, upravljanje i funkcioniranje sindikata i federacija sindikata običnih ugovornih zaposlenika neće biti nekonzistentni s karakteristikama Republike ili s demokratskim načelima koja su definirana u Ustavu.«

Čl. 51.

(izmijenjen Zakonom br. 4709. od 3. listopada 2001.)

»Zaposlenici i poslodavci imat će pravo osnivanja sindikata i federacija sindikata, bez prethodnog dopuštenja, da bi se štitila i razvijala ekonomska i socijalna prava njihovih članova u svezi s njihovim radnim odnosima i da se učlane ili povuku iz takvih osoba slobodnom izjavom volje. Nikoga se neće prisiliti da se učlani u sindikat ili iščlani iz sindikata.

Pravo na osnivanje sindikata može biti ograničeno samo kako je propisano zakonom u interesu nacionalne sigurnosti ili javnog reda, radi prevencije zločina, radi zaštite javnog reda ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Formalnosti, uvjeti i postupci primjenjivi na pravo osnivanja sindikata bit će propisani zakonom.

Članstvo u više od u jednom sindikatu unutar istog sektora aktivnosti bit će zabranjeno.

Razmjer prava javnih službenika u ovoj sferi, osim onih koji imaju status običnih ugovornih zaposlenika, i iznimaka i ograničenja koja se na njih primjenjuju, bit će propisani zakonom na način koji odgovara prirodi usluga koje pružaju.

Ustav, upravljanje i funkcioniranje sindikata i federacija sindikata neće biti u raskoraku s osnovnim karakteristikama Republike ili s demokratskim načelima.«

Čl. 53.

(u materijalno vrijeme)

»Obični ugovorni zaposlenici i poslodavci imat će pravo ... sklapanja kolektivnih ugovora da bi regulirali svoj ekonomski i socijalni položaj i radne uvjete.

Kolektivni ugovori sklapat će se u skladu sa zakonskom procedurom.

Bit će zabranjeno sklopiti ili aplicirati više nego jedan kolektivni ugovor na jednom radnom mjestu u bilo koje vrijeme.«

Čl. 53.

(izmijenjen Zakonom br. 4121. od 23. srpnja 1995.)

»Obični ugovorni zaposlenici i poslodavci imat će pravo ... sklapanja kolektivnih ugovora da bi regulirali svoj ekonomski i socijalni položaj i radne uvjete.

Kolektivni ugovori sklapat će se u skladu sa zakonskom procedurom.

Sindikatima i federacijama sindikata javnih službenika na koje se referira prvi paragraf čl. 128. imat će pravo osnivanja, a koji ne ulaze u okvir prvog i drugog paragrafa ovog članka ni čl. 54. bit će dopušteno da započnu sudske postupke ili da sudjeluju u njima i da kolektivno pregovaraju s javnom upravom u skladu sa svojim ciljevima i u ime članova. Ako se sklopi dogovor kao rezultat kolektivnog pregovaranja, tekst dogovora će potpisati njegove stranke. Taj će se tekst poslati Vijeću ministara da se mogu pripremiti pravne ili upravne mjere za njegovu implementaciju. Ako se ne sklopi takav dogovor kroz kolektivno pregovaranje, sklopit će se popis točaka o kojima je dogovor postignut i onih o kojima dogovor nije postignut, potpisat će ga relevantne stranke i poslati na razmatranje Vijeću ministara. Postupak za implementaciju ovog paragrafa razradit će se zakonom.

Bit će zabranjeno sklopiti ili aplicirati na više nego jedan kolektivni ugovor na jednom radnom mjestu u bilo koje vrijeme.«

Čl. 90.

»... Međunarodni ugovori koji su na snazi izravno su primjenjivi u domaćem pravu. Njihova ustavnost ne može se osporavati pred Ustavnim sudom.

U slučaju spora glede opsega temeljnih prava i sloboda između međunarodnog ugovora koji je na snazi i domaćeg zakona, odredbe međunarodnog ugovora će prevagnuti.«

(Drugi potparagraf dodan je Zakonom br. 5170. od 7. svibnja 2004.)

Čl. 128.

»Najvažnije i stalne dužnosti koje iziskuju javne usluge koje država, javni ekonomski projekti i druge javnopravne osobe moraju pružati u skladu s općim načelima javne uprave, izvodit će javni službenici i drugi službenici.

Kvalifikacije, imenovanje, dužnosti i ovlasti, prava i obveze, i plaće i dodaci javnih službenika i drugih javnih službenika te drugo vezano za njihov status bit će uređeni zakonom.

Postupak i načela koja uređuju obrazovanje viših javnih službenika bit će posebno uređeni zakonom.«

Odjeljak 22. Zakona o javnoj službi (Zakon br. 657. od 14. srpnja 1965.) utvrdio je da su javni službenici ovlašteni osnivati sindikate i profesionalne organizacije, i učlanjivati se u njih, u skladu s uvjetima koji su postavljeni u posebnom zakonodavstvu. Drugi pododjeljak te odredbe utvrđuje da su navedene profesionalne organizacije ovlaštene braniti interese svojih članova pred nadležnim vlastima.

Odjeljak 22. bio je ukinut čl. 5. Zakonodavne uredbe br. 2. od 23. prosinca 1972. Ponovo je uspostavljen odjeljkom 1. Zakona br. 4275. od 12. lipnja 1997. Odjeljak sada glasi:

»U skladu s odredbama Ustava i posebnim zakonodavstvom, javnim službenicima bit će dopušteno osnivanje sindikata i federacija sindikata te učlanjivanje u njih.«

Zakon o sindikatima javnih službenika (Zakon br. 4688., proglašen 25. lipnja 2001., a stupio na snagu 12. lipnja 2001.) primjenjuje se, prema odjeljku 2., na javne službenike, osim onih koji imaju status običnog ugovornog zaposlenika, koji rade za vladine agencije i druge javnopravne osobe koje obavljaju javnu službu, organizacije koje djeluju na općem, dodatnom ili posebnom proračunu, javnu upravu i općinske vlasti u provincijama i njima dodanim službama, javnim tvrtkama, bankama i drugim privatnopravnim tvrtkama i njima dodanim poduzećima, sve u javnom vlasništvu, te na sve ostale javne organizacije i tvrtke.

Odjeljak 30. Zakona glasi:

»Sindikat s najvećim brojem članova u svakoj grani javne uprave i federacije u koje je učlanjen najveći broj sindikata imat će ovlast kolektivnog pregovaranja. Predstavnik najvećeg sindikata predvodit će delegaciju koja će sudjelovati u pregovorima.«

Odluku o tome koji sindikati i federacije javnih službenika imaju ovlast kolektivnog pregovaranja donosi ministar rada i socijalne sigurnosti na temelju lista koje zajednički potpisuju i prezentiraju javna uprava i sindikati ...

Tijekom kolektivnog pregovaranja, poslodavca predstavlja Odbor javnih poslodavaca. Javne službenike i druge javne dužnosnike predstavlja sindikat koji je priznat kao onaj koji ima ovlast pregovaranja i federacija koje je taj sindikat član.

Odbor javnih poslodavaca te sindikati i federacije moraju se naći 15. kolovoza svake godine. Stranke tada daju svoje prijedloge, koji formiraju početne točke i plan kolektivnog pregovaranja. Načela koja uređuju pregovore utvrđuju stranke ...

Kolektivni pregovori moraju se zaključiti unutar petnaest dana. Ako je sklopljen ugovor unutar tog vremena, stranke kojih se tiče potpisuju kolektivni ugovor koji se šalje Vijeću ministara da bi se omogućili potrebni upravni i pravni koraci za njegovu implementaciju. Vijeće ministara poduzima potrebne korake unutar perioda od tri mjeseca i predaje svoj nacrt zakona Velikoj narodnoj skupštini Turske ...

Ako stranke ne mogu postići dogovor unutar gore rečenog vremenskog roka, svaka od njih može podnijeti stvar Arbitražnom odboru koji je sastavljen od akademika koji nisu članovi političkih stranaka. Ako stranke odobre odluku Arbitražnog odbora, potpisuje se ugovor i šalje se Vijeću ministara. Ako i dalje nema dogovora, stranke potpisuju popis točaka o kojima su se složile i onih o kojima se nisu složili. Taj se popis također šalje Vijeću ministara ...

B. Međunarodno pravo

1. *Univerzalni instrumenti*

a) Pravo organiziranja i javni službenici

Čl. 2. Konvencije br. 87. Međunarodne organizacije rada (MOR) o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje (usvojena 1948., a ratificirana od Turske 12. srpnja 1993.).

Čl. 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ...

Čl. 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ...

b) Pravo kolektivnih ugovora i javni službenici

Čl. 4., 5. i 6. Konvencije br. 98. MOR-a koji se tiču primjene načela na pravo na organiziranje i kolektivno pregovaranje (prihvaćena 1949., a ratificirana od Turske 3. siječnja 1952.).

Čl. 1. i 7. Konvencije br. 151. MOR-a (usvojena 1978., a ratificirana od Turske 12. srpnja 1993.) koji se tiču zaštite prava na organiziranje i postupaka za određivanje uvjeta zapošljavanja u javnoj službi ...

2. *Europski instrumenti*

a) Pravo na organiziranje i javni službenici

Čl. 5. Europske socijalne povelje (revidirane), koju Turska još nije ratificirala ...

Načelo br. 8. Preporuke br. R (2000) 6 Vijeća ministara Vijeća Europe o položaju javnih službenika u Europi ...

Čl. 12.(1.) Povelje temeljnih sloboda Europske unije ...

b) Pravo na kolektivno pregovaranje i javni službenici

Čl. 6. Europske socijalne povelje (revidirane), koju Turska još nije ratificirala ...

IZ OBRAZLOŽENJA PRESUDE

PRAVO

I. PRETHODNE PRIMJEDBE VLADE

Vlada je postavila dvije primjedbe o prihvatljivosti pred Velikim vijećem; prva se ticala činjenice da se nije moglo od njih očekivati da se pridržavaju drugih međunarodnih instrumenata osim Konvencije, posebno ne onih koje Turska nije ratificirala; druga se ticala činjenice da čl. 11. Konvencije nije primjenjiv na podnositelje budući da su bili javni službenici, a ne obični ugovorni zaposlenici. (Par. 53.)

Što se prve primjedbe tiče, Vlada je ustvrdila da Sud, tumačeći Konvenciju, nije mogao stvoriti za države ugovornice nove obveze koje nisu bile predviđene Konvencijom. Posebno, imajući u vidu da je Vijeće pridalo veliku pažnju Europskoj socijalnoj povelji (čl. 5. i 6., koje Turska nije ratificirala) i praksi njezina nadzornog tijela, Vlada je zatražila od Velikog vijeća da pritužbu oglasi neprihvatljivom budući da nije bila kompatibilna

ratione materiae s Konvencijom, kad se uzme u obzir nemogućnost temeljenja slučaja protiv Vlade na međunarodnim instrumentima koje Turska nije ratificirala. (Par. 54.)

Što se druge primjedbe tiče, Vlada je, držeći se ponajviše ograničenja danog u zadnjoj rečenici čl. 11. Konvencije u pogledu primjenjivosti ove odredbe na »pripadnike ... državne uprave«, ustvrdila da položaj turskih javnih službenika uređuje poseban i iznimno detaljan sklop pravnih pravila prema Zakonu o javnoj službi (Zakon br. 657.) te su, prema tome, jasno razdvojeni od ostalih zaposlenika. Vlada je zatražila od Suda da odbaci pritužbu budući da je nekompatibilna *ratione materiae* prema odredbama čl. 1. (Par. 55.)

Podnositelji su osporili primjedbe Vlade. (Par. 56.)

Sud primjećuje da se Vladine primjedbe koje se tiču činjenice da je Sud razmatrao Europsku socijalnu povelju ne mogu smatrati prethodnim primjedbama. Čak i ako bi se smatralo da je primjedba Vlade bila utemeljena, pritužba ne postaje neprihvatljivom samo učinkom sredstava u svjetlu kojih je odjel Suda proučio njezine osnove. U stvarnosti, ova primjedba Vlade više se odnosi na ispitivanje značajnih pitanja koja su se u ovom slučaju postavila i bit će riješena u tom kontekstu. (Par. 57.)

Što se primjedbe o opsegu Konvencije *ratione materiae* tiče, Sud ponajprije primjećuje da se tu nije radilo o estoppelu, budući da su tu, zapravo identičnu primjebdu iznijeli pred Vijećem, prije ispitivanja prihvatljivosti. Nakon što je to rečeno, Sud primjećuje da, čak i ako je bilo estoppela, to se nikako u ovoj stvari nije moglo izbjeći budući da je riječ o jurisdikciji, opseg koje je određen samom Konvencijom, posebno čl. 32., a ne predstavkama stranaka u pojedinačnom slučaju (vidi *mutatis mutandis*, *Blečić v. Croatia* [GC], br. 59532/00, §§ 63.–69 ECHR 2006– ...) Ova primjedba Vlade unatoč svemu navedenom prisiljava Sud da istraži pojam »pripadnici ... državne uprave«. Sud, prema tome, smatra prikladnim da to pridruži meritumu. (Par. 58.)

II. NAVODNA POVREDA ČL. 11. KONVENCIJE

Podnositelji su se žalili da su im domaći sudovi zanijekali pravo na osnivanje sindikata i pravo da ulaze u kolektivne pregovore. S tim u vezi, oslonili su se na čl. 11. Konvencije koji glasi:

»1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.

2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.« (Par. 59.)

A. Interpretacija Konvencije u svjetlu drugih međunarodnih instrumenata

Sud je odlučio da u fazi merituma procijeni predstavku Vlade koja u osnovi glasi da je prilikom odlučivanja o slučaju bilo nemoguće osloniti se protiv Turske na međunarodne instrumente osim Konvencije, posebno ne na instrumente koje Turska nije ratificirala. Budući da se primjedba odnosi više na metodologiju koju bi se trebalo usvojiti prilikom ispitivanja merituma primjedbi podnesenih prema čl. 11. Konvencije, Sud smatra prijeko potrebnim riješiti ovu predstavku prije negoli se okrene drugim pitanjima. (Par. 60.)

1. Predstavke stranaka

a) Vlada

Vlada je tvrdila da Sud nije imao pravo stvaranja, putem interpretacije, nove obveze koje već nisu navedene u Konvenciji. Ustvrdila je, uz ostale predstavke, da se međunarodni ugovor ne može koristiti protiv neke zainteresirane strane ako ona tom ugovoru nije pristupila. Iako je Vlada priznala da je Sud uvijek uzimao u obzir, kad je to potrebno, »sva relevantna pravila međunarodnog prava primjenjiva u odnosima između stranaka« (vidi *Al-Adsani v. United Kingdom*, [GC], br. 35763/97, § 55., ECHR 2001-XI), smatrala je da je takav pristup jedino legitiman ako se slaže s kriterijima postavljenima u čl. 31. § 3. Bečke konvencije o pravu ugovora, a posebno ako se u obzir uzimaju samo ona sredstva kojima je država koje se postupak tiče vezana. (Par. 61.)

Turska nije bila stranka čl. 5. (pravo na organiziranje) ili čl. 6. (pravo na kolektivno pregovaranje) Europske socijalne povelje, koja je ratificirana 1989. Interpretacija koja te odredbe čini obveznim ne neizravnoj osnovi čak je i više sporna ondje, kao što je u ovom slučaju, gdje se nedostatak izravne odredbe u Konvenciji koja bi zajamčila pravo na ulazak u kolek-

tivno pregovaranje nadomješta razmatranjem drugih instrumenata kojih država koje se postupak tiče nije stranka. (Par. 62.)

b) Podnositelji

Podnositelji su kritizirali način na koji je Vlada postavila pitanje koje se tiče tumačenja Konvencije. Naglasili su da Vijeće nije primijenilo gore spomenute odredbe Socijalne povelje u ovom slučaju, nego da je uzelo u obzir, u svojem tumačenju čl. 11. Konvencije, mišljenje Odbora nezavisnih stručnjaka koje se tiče veze između prava na organiziranje i kolektivnog pregovaranja. (Par. 63.)

2. Vijeće

Vijeće nije imalo razloga presuditi o primjedbi o kojoj je riječ. Referiralo se, kao dodatnim argumentom, na mišljenje Odbora nezavisnih stručnjaka Socijalne povelje kad je istaknulo organsku vezu između slobode udruživanja i slobode na kolektivno pregovaranje (presuda Vijeća, § 35.). U svojoj presudi Vijeće se koristilo referencijama na konvencije Međunarodne organizacije rada (MOR) kad je procjenjivalo je li pobijana mjera bila potrebna u demokratskom društvu, a posebno je li sindikat Tëm Bel Sen djelovao u dobroj vjeri kad je izabrao kolektivno pregovaranje kao način za zaštitu interesa svojih članova ... (Par. 64.)

3. *Praksa tumačenja odredaba Konvencije u svjetlu drugih međunarodnih tekstova i instrumenata*

a) Osnova

Da bi se odredilo značenje termina i fraza korištenih u Konvenciji, Sud se vodi najviše pravilima tumačenja danima u čl. 31.–33. Bečke konvencije o pravu ugovora (vidi npr. *Golder v. United Kingdom*, 21. veljače 1975., § 29., serija A, br. 18; *Johnston and Others v. Ireland* 18. prosinca 1986., §§ 51. i dalje, serija A, br. 112; *Lithgow and Others v. United Kingdom*, 8. srpnja 1986., §§ 114. i 117., serija A, br. 102, i *Witold Litwa v. Poland*, br. 26629/95, §§ 57.-59., ECHR 2000-III). U skladu s Bečkom konvencijom Sud je dužan utvrditi uobičajeno značenje koje se mora dati riječima u njihovu kontekstu i u svjetlu objekta i svrhe odredbe iz koje su izvađene ... Pribježište se može također naći u dodatnim načinima tumačenja, bilo da bi se potvrdilo mišljenje koje je utvrđeno u skladu s gore nabrojenim kolicima, bilo da se utvrdi značenje koje bi inače bilo nejasno, opskurno ili

očito apsurdno ili nerazumno (čl. 32. Bečke konvencije, vidi *Saadi v. United Kingdom* [GC], br. 132229/03, § 62., ECHR 2008 – ...). (Par. 65.)

Budući da je Konvencija ponajprije i nadasve sustav zaštite ljudskih prava, Sud je mora tumačiti i primjenjivati na način koji čini njezina prava praktičnima i efektivnima, ne teoretskima ili iluzornima. Konvencija se također mora čitati kao cjelina, a tumačiti na način koji osigurava unutarnju konzistentnost i sklad između njezinih raznih odredaba (... *Stec and Others v. United Kingdom* [GC], br. 65731/01 i 65900/01, §§ 47.–48., ECHR 2005-X). (Par. 66.)

Dodatno, Sud nikada nije razmatrao odredbe Konvencije kao jedini okvir ili referentnu točku za tumačenje prava i sloboda sadržanih u njoj. Suprotno tome, on mora uzeti u obzir bilo koja relevantna pravila i načela međunarodnog prava koja se mogu primijeniti u odnosima između država ugovornica ... (Par. 67.)

Sud nadalje primjećuje da se oduvijek referirao na »živuću« prirodu Konvencije, koja se mora tumačiti u svjetlu današnjih uvjeta, te da je uzeo u obzir evoluciju normi nacionalnog i međunarodnog prava u svojem tumačenju odredbi Konvencije ... (Par. 68.)

b) Raznolikost međunarodnih tekstova i instrumenata
korištenih u tumačenju Konvencije

i) Opće međunarodno pravo

Precizne obveze koje pojedine odredbe Konvencije nameću državama ugovornicama mogu biti tumačene, prvo, u svjetlu relevantnih međunarodnih ugovora koji su primjenjivi u određenoj sferi (tako, je, na primjer, Sud tumačio čl. 8. Konvencije u svjetlu Konvencije Ujedinjenih naroda od 20. studenoga 1989. o pravima djeteta i Europske konvencije o usvajanju djece od 24. travnja 1967. – vidi *Pini and Others v. Romania*, br. 78028/01 i 78030/01, §§ 139. i 144., ECHR 2004-V) ... (Par.69.)

U drugom slučaju, kada se Sud referirao na međunarodne ugovore osim Konvencije, Sud je, da bi uspostavio pozitivnu obvezu država glede »zabrane domaćeg ropstva«, uzeo u obzir odredbe univerzalnih međunarodnih konvencija (Konvenciju o prisilnom radu MOR-a, Dodatnu konvenciju o zabrani ropstva, trgovine robljem i institucijama i praksi sličnima ropstvu i Međunarodnu konvenciju o pravima djeteta – vidi *Siladin v. France*, br. 73316/01, §§ 85.–87., ECHR 2005-VII). Nakon referiranja na relevantne odredbe tih međunarodnih instrumenata, Sud je smatrao da bi limitiranje pitanja usklađenosti s čl. 4. Konvencije samo na izravno djelovanje dr-

žavnih vlasti bilo nekonzistentno s međunarodnim instrumentima koji se posebno bave ovim pitanjem, što bi rezultiralo njegovom neefikasnošću (čl. 4., op. a.) ... (Par. 70.)

Nadalje, kako je sud naglasio u slučaju *Golder* ..., relevantna pravila međunarodnog prava primjenjiva u odnosima između stranaka također uključuju »opća načela prava priznata od strane civiliziranih nacija« (vidi čl. 38. § 1. (c) Statuta Međunarodnog suda pravde). Pravni odbor konzultativne skupštine Vijeće Europe predvidio je u kolovozu 1950. da će »Komisija i Sud nužno morati primijeniti takva načela« u izvršavanju svojih dužnosti i tako je smatrao »nepotrebnim« umetnuti u Konvenciju posebnu klauzulu koja bi imala takav učinak (Dokumenti Konzultativne skupštine, radni papiri zasjedanja 1959., vol. III., br. 93., str. 983, par. 5.). (Par. 71.)

U presudi *Soering* ... Sud je uzeo u razmatranje načela položena tekstovima univerzalnog opsega razvijajući svoju praksu glede čl. 3. Konvencije u svezi s izručenjem trećim zemljama. Najprije, smatrao je, u vezi s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima iz 1966. i Američkom konvencijom o ljudskim pravima iz 1969., da je zabrana postupanja suprotna čl. 3. Konvencije postala međunarodno prihvaćen standard. Drugo, smatrao je da činjenica da je Konvencija Ujedinjenih naroda o zabrani mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja zabranjivala izručenje osobe drugoj državi kad bi ta osoba bila u opasnosti podvrgavanja mučenju, nije značila da u osnovi slična obveza nije već bila uključena u opće značenje čl. 3. Europske konvencije. (Par. 72.)

Nadalje, Sud je u svojoj presudi *Al-Adsani* našao, u vezi s univerzalnim instrumentima (čl. 5. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, čl. 7. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, čl. 2. i 4. Konvencije Ujedinjenih naroda o zabrani mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja) i njihovim tumačenjem od međunarodnih kaznenih sudova ... i domaćih sudova, da je zabrana mučenja stekla status peremptorne norme međunarodnog prava, ili *jus cogens*, koje je inkorporirano u njegovu praksu u ovoj sferi ... (Par. 73.)

ii) *Instrumenti Vijeća Europe*

U mnogobrojnim presudama Sud se koristio, radi tumačenja Konvencije, stvarno neobvezujućim instrumentima tijela Vijeća Europe, posebno preporukama i rezolucijama Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine ... (Par. 74.)

Te metode tumačenja također su navele Sud da podrži svoje razmišljanje referiranjem na norme koje proizlaze od tijela Vijeća Europe, iako ona nemaju funkciju reprezentanata država članica Konvencije, bilo od nadzornih mehanizama ili stručnih tijela. Da bi tumačio točan opseg prava i sloboda zajamčenih Konvencijom, Sud je, na primjer, upotrijebio rad Europske komisije za demokraciju putem prava ili »Venecijanske komisije« ..., ili Europske komisije protiv rasizma i netolerancije ... i izvješća Europskog odbora za prevenciju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja ... (Par. 75.)

Sud je nedavno potvrdio, u presudi *Saadi v. United Kingdom* ..., da kad razmatra objekt i namjenu odredaba Konvencije, također uzima u obzir međunarodnopravnu pozadinu pravnog pitanja koje razmatra. Budući da su sastavljeni od seta pravila i načela koja su prihvaćena od velike većine država, zajednički međunarodni ili domaći pravni standardi europskih država reflektiraju stvarnost koju Sud ne može zanemariti kad je pozvan da razjasni opseg konvencijske odredbe koji konvencionalniji načini tumačenja nisu uspjeli uspostaviti s dovoljnim stupnjem sigurnosti. (Par. 76.)

Djelujući putem primjera, nalazeći da je pravo na organiziranje imalo negativan aspekt koji je isključivao ugovore tipa *closed-shop*, Sud je smatrao, najvećim dijelom na temelju Europske socijalne povelje, sudske prakse njezinih nadzornih tijela, zajedno s drugim europskim i univerzalnim instrumentima, da postoji sve veća razina zajedništva o toj stvari na međunarodnoj razini (vidi *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Island*, 30. lipnja 199., § 35., serija A, br. 264) ... (Par. 77.)

Sud primjećuje s tim u svezi da u potrazi za zajedničkim između normi međunarodnog prava nikad nije pravio razliku između izvora prava prema tome je li ih potpisala ili ratificirala odgovarajuća država. (Par. 78.)

Prema tome, u slučaju *Marckx v. Belgium*, glede pravnog statusa djece rođene iz izvanbračnoj zajednici, Sud je svoje tumačenje temeljio na dvije međunarodne konvencije iz 1962. i 1975. koje Belgija, kao i ostale države ugovornice Konvencije, još nije ratificirala u to vrijeme (*Marckx v. Belgium*, 13. lipnja 1979., §§ 20. i 41., serija A, br. 31.). Sud je smatrao da se mali broj ratifikacija tih instrumenata ne može usporediti s trajnom evolucijom domaćeg prava velike većine država članica, zajedno s relevantnim međunarodnim instrumentima, prema punom pravnom priznanju maksime »*mater semper certa est*«. (Par. 79.)

Nadalje, u slučajevima *Christine Goodwin v. United Kingdom* ([GC], br. 28957/95, ECHR 2002-VI), *Vilho Eskelinen v. Finland* ([GC], br. 63235/00, ECHR 2007 – ...) i *Sorensen i Rasmussen v. Denmark* ..., Sud se vodio

Europskom poveljom temeljnih prava, iako je taj instrument bio neobvezujući. Nadalje, u slučajevima *McElhinney v. Ireland* ([GC], 31253/96, ECHR 2001-XI), *Al-Adsani v. United Kingdom ... i Fogarty v. United Kingdom* ([GC], br. 37112/97, ECHR 2001-XI), Sud je uzeo u obzir Europsku konvenciju o imunitetu država, koju je u to vrijeme ratificiralo samo osam država članica. (Par. 80.)

Dodatno, u svojoj presudi *Glass v. United Kingdom* Sud je uzeo u obzir, tumačeći čl. 8. Konvencije, standarde sadržane u Konvenciji iz Ovida o ljudskim pravima i biomedicini od 4. travnja 1997., iako taj instrument nisu ratificirale sve države ugovornice Konvencije ... (Par. 81.)

Da bi odredio kriterije za odgovornost države prema čl. 2. Konvencije u vezi s opasnim aktivnostima, Sud se, u presudi *Öneryildiz v. Turkey*, referirao, među drugim tekstovima, i na Konvenciju o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu od djelatnosti opasnih za okoliš ... i na Konvenciju za zaštitu okoliša putem kaznenog prava ... Većina država, uključujući Tursku, nije ni potpisala ni ratificirala te dvije konvencije ... (Par. 82.)

U slučaju *Taşkın and Others v. Turkey*, Sud je gradio svoju praksu glede čl. 8. Konvencije u stvarima zaštite okoliša (aspekt za koji se smatra da formira dio privatnog života pojedinca) ponajviše na temelju načela sadržanih u Arhuškoj konvenciji o pristupu informacijama o sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša ... Turska nije potpisala Arhušku konvenciju. (Par. 83.)

Sud primjećuje da je Vlada nadalje izazvala manjak političke podrške država članica, u kontekstu rada Upravljačkog odbora za ljudska prava, stvaranju dodatnog protokola kojim bi se proširio sustav Konvencije na određena ekonomska i socijalna prava. Sud primjećuje, međutim, da je to stajalište država članica pratila, kako je i Vlada priznala, želja za jačanjem mehanizma Socijalne povelje. Sud to smatra argumentom koji potvrđuje postojanje konsenzusa među državama ugovornicama o potrebi promocije ekonomskih i socijalnih prava. Nije mu zabranjeno uzeti tu opću želju država ugovornica u razmatranje kada tumači odredbe Konvencije. (Par. 84.)

4. Zaključak

Sud, kada definira značenje termina i ideja u tekstu Konvencije, može i mora uzeti u obzir elemente međunarodnog prava osim Konvencije, tumačenje takvih elemenata od nadležnih tijela te praksu europskih država koja pokazuje njihove zajedničke vrijednosti. Konsenzus koji proizlazi od

specijaliziranih međunarodnih instrumenata i iz prakse država ugovornica može biti važno mišljenje za Sud kada on tumači odredbe Konvencije u pojedinačnim slučajevima. (Par. 85.)

U ovom kontekstu, nije potrebno da je odgovarajuća država ratificirala cijelu zbirku instrumenata koji su primjenjivi na točno određeni predmet nekog slučaja. Bit će dovoljno za Sud da relevantni međunarodni instrumenti označavaju trajnu evoluciju normi i načela primijenjenih u međunarodnom pravu ili u domaćem pravu većine država članica Vijeća Europe i pokazuju, u točno određenom području, da postoji zajedničko shvaćanje u modernim društvima ... (Par. 86.)

B. Pravo općinskih javnih službenika na osnivanje sindikata

1. Presuda Vijeća

Vijeće je smatralo da mu nije bilo pokazano da je potpuna zabrana osnivanja sindikata nametnuta javnim službenicima turskim pravom, kako je bila primijenjena u materijalno vrijeme, bila »nužna socijalna potreba«. Našlo je da sama činjenica da »zakonodavstvo nije dopuštalo takvu mogućnost« nije bila dovoljna da bi se opravdala tako radikalna mjera kao što je ukidanje sindikata. (Par. 87.)

Referirajući se na presudu *Tüm Haber Sen i Çinar v. Turkey* (br. 28602/95, §§ 36.–39., ECHR 2006–...), Vijeće je smatralo da je optužena država, bez ikakvih konkretnih dokaza koji bi pokazali da su aktivnosti sindikata Tüm Bel Sen bile prijetnja društvu ili državi, odbijanjem priznanja pravne osobnosti sindikata podnositelja propustila osigurati prava sadržana u čl. 11. Konvencije. Smatralo je da je došlo do povrede čl. 11. Konvencije. (Par. 88.)

2. Predstavke stranaka

a) Vlada

Pred Velikim vijećem, Vlada je podigla zahtjev nekompatibilnosti *ratione materiae* s odredbama Konvencije: budući da čl. 11. Konvencije nije primjenjiv na »pripadnike ... državne uprave«, nije ga se moglo primijeniti na podnositelje u ovom slučaju budući da su spadali u tu kategoriju radnika. Sud je odlučio da ovu primjedbpu pridruži meritumu ... (Par. 89.)

Da bi pojačala svoje argumentiranje, Vlada je primijetila da se na sve javne dužnosnike u Turskoj odnosi poseban set pravila. Situacija općinskih službenika nije bila nimalo drugačija od one ostalih javnih službenika, budući da su tijela lokalne vlasti bila jasno državne organizacije koje obavljaju javne službe. (Par. 90.)

Vlada je smatrala da je bilo nemoguće derogirati, uporabom tumačenja ili sudske prakse, izričiti izričaj čl. 11. *in fine*, koji je ovlastio države da nametnu, glede pripadnika oružanih snaga, policije ili državne uprave, ograničenja koja nisu samo ona koja moraju proći test potrebe u demokratskom društvu. (Par. 91.)

Vlada je nadalje tvrdila pred Velikim vijećem da kasacijska presuda od 6. prosinca 1995. nije imala nikakvih posljedica na intenzivnu aktivnost sindikalnih aktivnosti sindikata Tûm Bel Sen, budući da je nakon toga pokazao nedvojbenu organizacijsku efikasnost i sposobnost ugovaranja stotina kolektivnih ugovora, trenutačno na korist nekih deset tisuća zaposlenika. (Par. 92.)

b) Podnositelji

Što se tiče činjenice da je javnim službenicima zabranjeno osnivanje sindikata, podnositelji su se složili s mišljenjem Vijeća, ali su naglasili da se njihova glavna pritužba odnosila na poništenje kolektivnog ugovora. Primijetili su da zabrana kako je primijenjena u ovom slučaju nije uzela u obzir činjenicu da su određeni javni službenici obavljali isti posao kao i zaposlenici u privatnom sektoru. (Par. 93.)

Što se učinaka kasacijske presude od 6. prosinca 1995. koje je ona imala na aktivnosti sindikata Tûm Bel Sen tiče, podnositelji su ponajprije primijetili da je Ministarstvo unutarnjih poslova pokrenulo kaznene i građanske postupke, zbog zloporabe ovlasti, protiv gradonačelnika koji su sklopili kolektivne ugovore sa sindikatima. Iako su, nedavno, takvi postupci prekinuti, lokalne vlasti, bojeći se novih postupaka, prestale su ulaziti u kolektivne pregovore sa sindikatima. Aktivnosti sindikata Tûm Bel Sen tako su znatno ograničene. (Par. 94.)

Podnositelji su također tvrdili, s tim u vezi, da je Revizijski sud, slijedeći kasacijsku presudu od 6. prosinca 1995., učinio kolektivne ugovore potpisane od sindikata Tûm Bel Sen nevaljanima, a da su javni službenici koji su članovi sindikata morali vratiti sve dodatne plaće ili dodatke koje su primili kao rezultat sada nepostojećih ugovora. Taj razvoj događaja, koji sam po sebi predstavlja miješanje u aktivnosti sindikata, također je

spriječio sindikat da uvjeri druge lokalne vlasti da potpišu nove kolektivne ugovore. (Par. 95.)

3. Procjena Suda

(a) Može li se podnositeljima, kao općinskim javim službenicima, pružiti jamstva čl. 11. Konvencije?

Sud sada mora riješiti prigovor Vlade da zahtjev nije u skladu *ratione materiae* s odredbama Konvencije na osnovi toga što se čl. 11. ne može primijeniti na »pripadnike ... državne uprave«. Istina je da st. 2. na kraju svojih odredaba jasno određuje da je država obvezna poštovati slobodu udruživanja svojih zaposlenika, podvrgnutu mogućim nametanjem zakonskih ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije i državne uprave. (Par. 96.)

S tim u vezi, Sud smatra da se ograničenja koja su nametnuta trima grupama spomenutim u čl. 11. moraju tumačiti striktno i da se, stoga, moraju ograničiti na »ostvarivanje« tih prava o kojima je riječ. Ta ograničenja ne smiju narušiti samu bit prava na organiziranje. U tom pitanju Sud ne dijeli stajalište Komisije da pojam »zakonska« u drugoj rečenici st. 2. čl. 11. zahtijeva samo da ograničenja o kojima je riječ imaju osnovu u nacionalnom pravu i da nisu arbitrarna te da ne povlače za sobom nikakav uvjet razmjernosti (vidi *Council of Civil Service Unions and Others v. the United Kingdom*, br. 11603/85, odluka Komisije od 20 siječnja 1987., *Decisions and Reports* 50, str. 241). Štoviše, po mišljenju Suda, na državi je da dokaže legitimnost bilo kojih ograničenja takvim pravima osoba da se organiziraju. Sud, nadalje, smatra da se općinski javni službenici, koji nisu uključeni u upravu države kao takve, ne mogu, u načelu, tretirati kao »pripadnici državne uprave« i, prema tome, ne mogu po toj osnovi biti podvrgnuti ograničenjima svog prava na organiziranje i osnivanje sindikata ... (Par. 97.)

Sud primjećuje da se potpora takvim razmatranjima može pronaći u većini relevantnih međunarodnih instrumenata te u praksi europskih država. (Par. 98.)

Dok st. 2. čl. 8. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji se odnosi na isto pitanje, uključuje pripadnike državne uprave u kategoriju osoba koje mogu biti podložne ograničenjima, čl. 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, tekst kojeg je sličan onom u čl. 11. Konvencije, propisuje da su države ovlaštene ograničiti

ostvarivanje prava na slobodno udruživanje samo pripadnicima oružanih snaga i policije, bez upućivanja na pripadnike državne uprave. (Par. 99.)

Sud upozorava da je glavni instrument koji jamči, međunarodno, pravo javnih službenika da osnivaju sindikate Konvencija MOR-a br. 87. o slobodi udruživanja, koje čl. 2. propisuje da svi radnici, bez ikakve razlike, imaju pravo osnivati organizacije prema svom izboru i tim organizacijama I pristupati ... (Par. 100.)

Sud napominje da je pravo javnih službenika pristupati sindikatima u mnogo navrata potvrdio Odbor stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka. Taj je odbor, u svojoj pojedinačnoj primjedbi turskoj Vladi glede Konvencije br. 87, smatrao da se jedina dopustiva iznimka prava na organiziranje, u smislu tog instrumenta, odnosi na oružane snage i policiju ... (Par. 101.)

Sud dalje primjećuje da je Odbor MOR-a o slobodi udruživanja usvojio isti zaključak u pogledu općinskih javnih službenika. Prema mišljenju Odbora, zaposlenici u lokalnoj javnoj službi trebaju učinkovito biti u mogućnosti osnivati organizacije prema svom izboru i te organizacije trebaju uživati puno pravo unapređivati i štititi interese radnika koje predstavljaju ... (Par. 102.)

Instrumenti koji proizlaze iz europskih organizacija isto pokazuju da je načelo prema kojem javni službenici uživaju temeljno pravo na udruživanje prihvaćeno širom država članica. Primjerice, čl. 5. Europske socijalne povelje jamči slobodu radnika i zaposlenika da osnivaju lokalne, nacionalne i međunarodne organizacije za zaštitu svojih gospodarskih i socijalnih interesa i da pristupaju tim organizacijama. Nacionalno zakonodavstvo može nametnuti djelomična ograničenja policiji te potpuna ili djelomična ograničenja pripadnicima oružanih snaga, ali mogućnost takvih ograničenja za druge pripadnike državne uprave nije propisana. (Par. 103.)

Pravo udruživanja javnih službenika također je priznao Odbor ministara Vijeća Europe u svojoj Preporuci R (2000.) 6 o statusu javnih službenika u Europi, načelu br. 8., koje utvrđuje da javni službenici trebaju, u pravilu, uživati ista prava kao i svi građani te da njihova sindikalna prava mogu biti zakonski ograničena samo ako je to nužno za pravilno ostvarivanje njihovih javnih funkcija ... (Par. 104.)

Drugi europski instrument, Povelja temeljnih prava Europske unije, usvojio je otvoreni pristup pravu na organiziranje, utvrđujući u svom čl. 12(1), između ostalog, da »svatko« ima pravo osnivati sindikate i pristupati im radi zaštite svojih interesa ... (Par. 105.)

Što se tiče europske prakse, Sud ponavlja da je pravo javnih službenika pristupati sindikatima sada priznato u svim državama ugovornicama ... To se pravo primjenjuje na javne službenike pod karijernim ili ugovornim sustavom te na zaposlenike industrijskih i trgovačkih poduzeća u javnom vlasništvu, bilo nacionalnom bilo općinskom. Javni službenici, bilo da rade za središnju vladu ili za lokalne vlasti, uglavnom imaju pravo pristupati sindikatima prema svom izboru. Sud također primjećuje činjenicu da je brojnost članstva u sindikatima najčešće veća u javnom nego u privatnom sektoru, što predstavlja jasan pokazatelj povoljnog pravnog i upravnog okruženja koje su stvorile države članice. U većini država članica, malobrojna ograničenja koja se mogu pronaći ograničena su na sudačke službe, policiju i vatrogasne službe, s najstrožim ograničenjima, koja dosižu vrhunac u zabrani članstva u sindikatima, a koja su rezervirana za pripadnike oružanih snaga. (Par. 106.)

Sud, odatle, zaključuje da »pripadnici državne uprave« ne mogu biti isključeni iz dosegā čl. 11. Najviše što su nacionalne vlasti ovlaštene jest nametnuti »zakonska ograničenja« na te pripadnike, u skladu sa st. 2. čl. 11. U ovom slučaju, međutim, Vlada je propustila dokazati kako priroda dužnosti koje podnositelji zahtjeva obavljaju, kao općinski javni službenici, zahtijeva od njih da se smatraju »pripadnicima državne uprave« podložne takvim ograničenjima. Prema tome, podnositelji se legitimno mogu pouzdati na čl. 11. Konvencije i bilo kakvo ograničenje ostvarivanja prava o kojem je riječ mora zadovoljiti zahtjeve st. 2. tog članka. (Par. 107.)

... prigovori Vlade o tom pitanju moraju se odbiti. (Par. 108.)

b) Opća načela

Sud ponavlja da st. 1. čl. 11. predstavlja sindikalnu slobodu kao jedan oblik ili poseban aspekt slobode udruživanja ... Konvencija ne pravi razliku između funkcija države ugovornice kao nositelja javnih ovlasti i njezinih odgovornosti kao poslodavca. Čl. 11. nije iznimka od tog pravila. Naprotiv, st. 2. na kraju te odredbe jasno pokazuje da je država obvezna poštovati slobodu okupljanja i udruživanja, podložnu mogućim nametanjem »zakonskih ograničenja« u slučaju pripadnika svojih oružanih snaga, policije i uprave ... Čl. 11. je, prema tome, obvezujući za »državu kao poslodavca«, bilo da su njezini odnosi sa svojim zaposlenicima uređeni javnim ili privatnim pravom ... (Par. 109.)

Sud, nadalje, ponavlja da, iako je osnovni cilj čl. 11. štititi pojedinca od arbitrarnog miješanja javnih vlasti u ostvarivanje zaštićenih prava, povrh toga mogu postojati pozitivne obveze države osigurati učinkovito uživanje

tih prava. U specifičnom kontekstu ovog slučaja, odgovornost Turske bila bi uključena ako su činjenice na koje se žale podnositelji – odnosno, u načelu, nepriznavanje njihova sindikata od države u sporno vrijeme – imale kao posljedicu propust države da na temelju domaćeg prava podnositeljima osigura prava propisana u čl. 11. Konvencije ... (Par. 110.)

Međutim, kao što je Sud istaknuo u kontekstu čl. 8. Konvencije, bilo da je slučaj analiziran u smislu pozitivnih obveza države da poduzme razumne i prikladne mjere kako bi osigurala podnositeljeva prava prema članku, bilo u smislu upletanja javnih vlasti da bi se opravdao u skladu sa st. 2. članka, načela koja se primjenjuju vrlo su slična ... (Par. 111.)

c) Posljedice djelovanja ili nedjelovanja države u vezi s aktivnošću
Tüm Bel Sena

Sud, najprije, mora utvrditi potvrđuju li činjenice ovog slučaja argument Vlade da kasacijska presuda od 6. prosinca 1995. nije imala učinka na sindikalne aktivnosti Tüm Bel Sena. (Par. 112.)

Primjećuje, s tim u vezi, da je ta presuda, u mjeri u kojoj je njome utvrđeno da podnositeljev sindikat nije stekao pravnu osobnost kad je osnovan te da, stoga, nije ovlašten pokretati ni braniti se u pravnim postupcima, imala dvije posljedice na aktivnosti sindikata, jednu retroaktivnu, a drugu ubuduće. (Par. 113.)

Presuda o kojoj je riječ imala je retroaktivan učinak proglašavanja ništavim *ab initio* svih aktivnosti i djelovanja koje je Tüm Bel Sen poduzeo od 1991. do 1993. u odnosu na Općinsko vijeće Gaziantepa u smislu zaštite interesa svojih članova, uključujući kolektivni sporazum obuhvaćen u ovom slučaju. Taj učinak spojen je i s odlukom Revizijskog suda kojom se zahtijeva povrat svih povlastica koje su članovi sindikata stekli kao posljedicu pregovora s poslodavcem. (Par. 114.)

Što se tiče buduće posljedice kasacijske presude o kojoj je riječ, Sud ocjenjuje vjerodostojnim argument podnositelja da je sindikat svoje aktivnosti smatrao zamjetno ograničenima kao posljedicu nevoljnosti na strani čelnika lokalnih vlasti da uđu u pregovore s njime. Iz spisa predmeta vidi se, kao prvo, da su čelnici općinskih vlasti koji su pristali dati povlastice javnim službenicima prema kolektivnom sporazumu bili suočeni s upravnim, financijskim i sudskim postupcima prije donošenja Zakona br. 4688 od 25. lipnja 2001. te, kao drugo, da su čak i nakon tog dana sami bili obvezni vratiti državi sve dodatne iznose koji su bili isplaćeni u sporno vrijeme i onda zauzvrat pokrenuti postupke protiv javnih službenika koji su te iznose primili. (Par. 115.)

... Veliko vijeće smatra da se ovaj slučaj može analizirati ili kao miješanje u čl. 11. ili kao propust države da ispuni svoje pozitivne obveze da osigura prava podnositelja prema toj odredbi. Pod osobitim okolnostima ovog slučaja, Sud smatra da su oba pristupa moguća, s obzirom na spoj djelovanja i nedjelovanja vlasti s kojima je suočen. Prema tome, nastaviti će na osnovi toga da ovaj predmet treba analizirati sa stajališta je li bilo miješanja u prava podnositelja, ali će također morati pri tome uzeti u obzir i pozitivne obveze države. (Par. 116.)

d) Sukladnost s čl. 11.

(i) *Propisano zakonom i poduzeto s legitimnim ciljem*

Takvo miješanje predstavljat će povredu čl. 11. osim ako je »propisano zakonom«, poduzeto s jednim ili više legitimnih ciljeva te »nužno u demokratskom društvu« radi postizanja tih ciljeva. (Par. 117.)

Sud upozorava da je pobijano miješanje bilo u skladu s domaćim pravom prema tumačenju udruženog građanskog odjela Kasacijskog suda. Štoviše, nije sporno da je presuda o kojoj je riječ, u mjeri u kojoj je pokušala spriječiti neusklađenost između zakonodavstva i prakse, nastojala spriječiti poremećaj ... (Par. 118.)

(ii) *Nužno u demokratskom društvu*

U pogledu nužnosti takvog miješanja u demokratskom društvu, Sud ponavlja da se zakonska ograničenja mogu nametnuti na ostvarivanje sindikalnih prava pripadnika oružanih snaga, policije i državne uprave. Ipak, mora se imati na umu da se iznimke propisane u čl. 11. moraju tumačiti striktno; samo uvjerljivi i izvanredni razlozi mogu opravdati ograničenja na slobodu udruživanja tih stranaka. Prilikom utvrđivanja u takvim slučajevima postoji li »nužnost« – i, stoga, »priješka društvena potreba« – u smislu st. 2. čl. 11., države imaju samo ograničenu slobodu procjene, koja ide ruku pod ruku sa strogim europskim nadzorom koji obuhvaća i pravo i odluke kojima se primjenjuje, uključujući one koje donose nezavisni sudovi ... Sud, također, sporno miješanje mora promatrati u svjetlu slučaja kao cjeline te utvrditi je li bilo »razmjerno legitimnom cilju s kojim je poduzeto« i jesu li razlozi, na koje su se nacionalne vlasti pozvale kako bi ga opravdale, »relevantni i dovoljni«. Pri tome, Sud se mora zadovoljiti da su nacionalne vlasti primijenile standarde koji su u skladu s načelima uključenim u odgovarajuće odredbe Konvencije i, povrh toga, da su temeljile svoje odluke na prihvatljivoj procjeni relevantnih činjenica ... (Par. 119.)

Što se tiče pitanja je li, u ovom slučaju, nepriznavanje sindikata podnosi-
telja opravdano »prije kom društvom potrebom«, Veliko vijeće potvrđuje
sljedeću procjenu Vijeća:

»... nije dokazano pred njime da je apsolutna zabrana osnivanja sindikata namet-
nuta javnim službenicima ... turskim pravom, kao što je primijenjena u sporno
vrijeme, udovoljila 'prije kom društvenoj potrebi'. Puka činjenica da 'zakonodavstvo
nije propisivalo takvu mogućnost' nije dovoljna za opravdanje tako radikalne mjere
kao što je raspuštanje sindikata.« (Par. 120.)

Sud, nadalje, smatra da je u sporno vrijeme postojalo mnogo dodatnih ar-
gumenata u prilog ideji da nepriznavanje prava podnosi telja, kao općinskih
javnih službenika, da osnuju sindikat nije odgovaralo »nužnosti« (Par.
121.)

Kao prvo, pravo javnih službenika osnivati i pristupati sindikatima već
je bilo priznato instrumentima međunarodnog prava, i univerzalnim ...
i regionalnim ... Povrh toga, istraživanje europske prakse pokazuje da je
sloboda udruživanja javnih službenika općenito priznata u svim državama
članicama ... (Par. 122.)

Kao drugo, Turska je već, u sporno vrijeme, ratificirala (instrumentom
deponiranim 12. srpnja 1993.) Konvenciju MOR-a br. 87., temeljni tekst
koji osigurava, međunarodno, pravo javnih službenika da osnivaju sindi-
kate. Taj instrument već je bio, na temelju turskog Ustava, izravno primje-
njiv u domaćem pravu ... (Par. 123.)

Naposljetku, Turska je svojom naknadnom praksom potvrdila svoju volj-
nost da prizna pravo na organiziranje javnih službenika – voljnost koju je
već izrazila ratifikacijom Konvencije MOR-a br. 87. 1993. – izmjenom i
dopunom Ustava 1995. i praksom sudskih organa od ranih 1990-ih nada-
lje. Potonja praksa ilustrirana je odlukama koje su donijeli Okružni sud i
Četvrti građanski odjel Kasacijskog suda. Štoviše, 2000. Turska je potpi-
sala dva instrumenta Ujedinjenih naroda koja priznaju pravo o kojem je
riječ ... (Par. 124.)

Sud primjećuje da, usprkos tim promjenama u međunarodnom pravu,
turske vlasti nisu bile sposobne osigurati podnosi telju pravo osnovati sin-
dikatu, poglavito zbog dva razloga. Kao prvo, tursko zakonodavstvo, nakon
što je Turska ratificirala Konvenciju MOR-a br. 87., nije ništa više učinilo
do 2001. kad je donijelo Zakon o sindikatima javnih službenika (Zakon
br. 4688.), koji uređuje praktičnu primjenu tog prava. Kao drugo, tokom
tog prijelaznog razdoblja, udruženi građanski odjel Kasacijskog suda od-
bio je slijediti rješenje koje je predložio Okružni sud Gaziantepa, koje je

slijedilo promjene u međunarodnom pravu te je dao restriktivno i formalistično tumačenje domaćeg zakonodavstva u pogledu pravnih osoba. To je tumačenje onemogućilo da udruženi građanski odjel procijeni specifične okolnosti slučaja i utvrdi je li uspostavljena pravična ravnoteža između interesa podnositelja i interesa poslodavca, Općinskog vijeća Gaziantepa ... (Par. 125.)

Sud, stoga, smatra da su udruženi učinak restriktivnog tumačenja Kasacijskog suda i neaktivnost zakonodavstva od 1993. do 2001. spriječili državu da ispuni svoje obveze da podnositeljima osigura uživanje njihovih sindikalnih prava te da ne može biti opravdano kao »nužno u demokratskom društvu« u smislu st. 2. čl. 11. Konvencije. (Par. 126.)

Prema tome, došlo je do povrede čl. 11. Konvencije propustom da se prizna pravo podnositelja, kao općinskih javnih službenika, da osnuju sindikat. (Par. 127.)

C. Poništenje kolektivnog sporazuma između sindikata Tüm Bel Sena i vlasti koji se primjenjivao prethodne dvije godine

1. *Presuda Vijeća*

Vijeće je ovo pitanje ispitalo odvojeno od pritužbe koja se ticala odbijanja Kasacijskog suda da prizna pravo javnih službenika da osnivaju sindikate. (Par. 128.)

Što se tiče pitanja je li došlo do povrede sindikalnih prava podnositelja, Vijeće je smatralo da praksa Suda ne isključuje mogućnost da pravo na sklapanje kolektivnog sporazuma može predstavljati, u posebnim okolnostima slučaja, jedno od osnovnih sredstava članova sindikata – čak i najbitnije sredstvo – za zaštitu njihovih interesa. Upozorio je na organsku vezu između slobode udruživanja i slobode kolektivnog pregovaranja, kao što je prethodno upozorio Odbor nezavisnih stručnjaka Socijalne povelje. (Par. 129.)

Vijeće, nakon što je utvrdilo da je, u ovom slučaju, sindikat Tüm Bel Sen uvjerio vlasti da se upuste u kolektivno pregovaranje i sklope kolektivni sporazum te da je taj sporazum u razdoblju od dviju godina uređivao sve radne odnose između osoblja općinskog vijeća i njihova poslodavca, smatralo je da je taj kolektivni sporazum za sindikat glavno, ako ne i jedino sredstvo promicanja i zaštite interesa njegovih članova ... (Par. 130.)

Vijeće je, također, smatralo da je miješanje o kojem je riječ propisano zakonom i da se sprječavanje neusklađenosti između prakse i trenutnog domaćeg prava može uzeti kao legitiman cilj u smislu st. 2. čl. 11. ... U pogledu opravdanja miješanja, Vijeće je utvrdilo da Vlada s tim u vezi nije dokazala nikakvu prijeku potrebu. Također je utvrdilo da Turska nije ispunila svoje pozitivne obveze iz čl. 11. da pomogne sindikatu podnositelja u zaštiti interesa njegovih članova. (Par. 131.)

2. Prigovori stranaka

Stranke su se složile da pritužbu u vezi s poništenjema kolektivnog sporazuma Veliko vijeće mora ispitati odvojeno od pritužbe u vezi s pravom podnositelja da osniva sindikate. (Par. 132.)

a) Vlada

... Prema mišljenju Vlade, nije bilo prikladno promijeniti sudsku praksu utvrđenu 1970-ih s učinkom da pravo na sklapanje kolektivnih sporazuma nije pravo zajamčeno kao takvo čl. 11. Idući preko ranih klasičnih predmeta *National Union of Belgian Police v. Belgium* ili *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, takva je sudska praksa nedavno ponovljena u odlukama o nedopustivosti (vidi *Francesco Schettini and Others v. Italy* (dec), br. 29529/95, 9. studenoga 2000., te *UNISON v. the United Kingdom* (dec.), br. 53574/99, ECHR 2002-I). (Par. 134.)

Vlada je istaknula da se, s tim u vezi, sindikalna prava mogu ostvariti u mnogobrojnim različitim oblicima te je tvrdila da je država slobodna odabrati one kojima će se koristiti sindikati. Tvrdili su da nije na Sudu da državi nameće bilo kakav poseban oblik u svrhu čl. 11. (Par. 135.)

Povrh toga prigovarali su da je nemoguće ustanoviti zajedničku europsku praksu u pogledu prava javnih službenika na sklapanje kolektivnih sporazuma. U određenim državama ugovornicama samo su ugovorni državni zaposlenici (za razliku od karijernih javnih službenika) uživali takvo pravo, dok su u drugima samo oni javni službenici koji su držali više pozicije bili isključeni. (Par. 136.)

Naposljetku, Vlada je smatrala da konvencije MOR-a koje je Turska ratificirala nisu relevantne u kontekstu čl. 11. Konvencije. Tvrdila je da se Sud njima ne bi trebao koristiti za stvaranje novih prava na koje se može pozivati na temelju Konvencije. (Par. 137.)

b) Podnositelji

... Izjavili su da dijele analizu Vijeća o tom pitanju ... (Par. 138.)

3. Je li postojalo miješanje

a) Osnovna načela u vezi sa sadržajem prava udruživanja

(i) Razvoj sudske prakse

Razvoj prakse Suda u pogledu sastavnih dijelova prava udruživanja može se sažeti na sljedeće: Sud je uvijek smatrao da čl. 11. Konvencije jamči slobodu štititi profesionalne interese članova sindikata putem kolektivne aktivnosti sindikata, kojeg djelovanje i razvoj države moraju i dopustiti i omogućiti ... (Par. 140.)

Glede sadržaja prava udruživanja zajamčenog u čl. 11. Konvencije, Sud je zauzeo stajalište da st. 1. tog članka priznaje članovima sindikata pravo, kako bi zaštitili svoje interese, da se sindikati trebaju saslušati, ali je ostavilo svakoj državi slobodan izbor sredstava kojima će se koristiti za postizanje tog cilja. Ono što Konvencija zahtijeva, prema mišljenju Suda, jest da na temelju nacionalnog prava sindikatima treba biti omogućeno da se, pod uvjetima koji nisu protivni čl. 11., bore za zaštitu interesa svojih članova ... (Par. 141.)

Što se tiče prava na sklapanje kolektivnih sporazuma, Sud je u početku smatrao da čl. 11. ne osigurava neki poseban tretman sindikata, poput njihova prava na sklapanje kolektivnog sporazuma ... Nadalje je tvrdio da to pravo ni na koji način nije element koji je nužno svojstven pravu zajamčenom Konvencijom ... (Par. 142.)

Potom je Sud u predmetu *Wilson, National Union of Journalists and Others* smatrao da, čak i da kolektivno pregovaranje nije prijeko potrebno za učinkovito uživanje sindikalnih sloboda, ono može biti jedan od načina na koji sindikati mogu biti omogućeni da štite prava svojih članova. Sindikat mora biti slobodan, na ovaj ili onaj način, nastojati uvjeriti poslodavca da sasluša što ima reći u ime svojih članova ... (Par. 143.)

Kao rezultat prethodno navedenog, razvoj sudske prakse u pogledu sadržaja prava udruživanja zajamčenog u čl. 11. obilježen je s dva principa: kao prvo, Sud uzima u obzir ukupnost mjera koje je država o kojoj je riječ poduzela kako bi osigurala sindikalne slobode, pod svojom slobodom procjene; kao drugo, Sud ne priznaje ograničenja koja utječu na bitne elemente sindikalne slobode, bez kojih bi ta sloboda postala lišena sadržaja. Ta dva principa nisu kontradiktorna, već uzajamna. Ta međusobna povezanost podrazumijeva da je država ugovornica o kojoj je riječ, premda je u načelu slobodna odlučiti koje mjere želi poduzeti kako bi osigurala usklađenost s čl. 11., obvezna uzeti u obzir elemente koji se u sudskoj praksi smatraju bitnima. (Par. 144.)

Iz trenutačne prakse Suda mogu se ustanoviti sljedeći bitni elementi prava udruživanja: pravo osnivati i pristupiti sindikatima ..., zabrana *closed-shop* sporazuma ... i pravo sindikata da nastoje uvjeriti poslodavca da sasluša što ima reći u ime svojih članova ... (Par. 145.)

Ova lista nije konačna. Naprotiv, podložna je razvoju ovisno o osobitim promjenama u radnim odnosima. S tim u vezi, prikladno je prisjetiti se da je Konvencija živući instrument koji se mora tumačiti u svjetlu sadašnjih uvjeta te u skladu s promjenama u međunarodnom pravu kako bi odražavala rastući visoki standard koji se zahtijeva u području zaštite ljudskih prava, stoga iziskujući veću strogoću u procjeni povreda temeljnih vrijednosti demokratskih društava. Drugim riječima, ograničenja prava moraju biti tumačena restriktivno, na način koji pruža praktičnu i učinkovitu zaštitu ljudskih prava ... (Par. 146.)

(ii) *Pravo na kolektivno pregovaranje*

Sud primjećuje da je u međunarodnom pravu pravo na kolektivno pregovaranje zaštićeno Konvencijom MOR-a br. 98. o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje. Usvojena je 1949. Taj tekst, koji je jedan od temeljnih instrumenata koji se odnose na međunarodne radne standarde, Turska je ratificirala 1952. U čl. 6. utvrđuje da ne uređuje položaj »javnih službenika koji su uključeni u državnu upravu«. Ipak, Odbor stručnjaka MOR-a tumačio je tu odredbu tako da su isključeni samo oni službenici kojih su aktivnosti specifične za državnu upravu. S tom iznimkom, sve druge osobe koje vlada zapošljava, putem javnih poduzeća ili nezavisnih javnih institucija, trebaju uživati, prema mišljenju Odbora, jamstva koja propisuje Konvencija br. 98. na isti način kao i drugi zaposlenici te, na kraju, trebaju biti u mogućnosti sudjelovati u kolektivnom pregovaranju u pogledu svojih uvjeta zapošljavanja, uključujući plaće ... (Par. 147.)

Sud također zamjećuje da Konvencija MOR-a br. 151. (koja je usvojena 1978., stupila na snagu 1981. te je ratificirana od Turske) o radnim odnosima u javnoj službi (Konvencija o pravu na organiziranje i postupcima za određivanje uvjeta zapošljavanja u javnim službama) ostavlja državama slobodan izbor treba li pripadnicima oružanih snaga biti pruženo pravo sudjelovati u utvrđivanju radnih uvjeta, ali propisuje da se to pravo primjenjuje svuda drugdje u javnim službama, po potrebi pod posebnim okolnostima. Povrh toga, odredbe Konvencije br. 151., sukladno njezinu st. 1. čl. 1., ne mogu se koristiti za smanjivanje opsega jamstava propisanih u Konvenciji br. 98. (Par. 148.)

U pogledu europskih instrumenata, Sud nalazi da Europska socijalna povelja, u svom st. 2. čl. 6. (koju Turska nije ratificirala) dodjeljuje svim

radnicima i svim sindikatima pravo na kolektivno pregovaranje, stoga namećući javnim vlastima odgovarajuću obvezu aktivnog promicanja kulture dijaloga i pregovaranja u gospodarstvu kako bi osigurala široku pokrivenost za kolektivno pregovaranje. Sud, međutim, primjećuje da dana obveza ne obvezuje vlasti da sklope kolektivni sporazum. Prema značenju koje Europski odbor za socijalna prava pripisuje st. 2. čl. 6. Povelje, koji se zapravo u potpunosti primjenjuje na javne službenike, države koje nameću ograničenja kolektivnom pregovaranju u javnom sektoru imaju obvezu, kako bi udovoljile toj odredbi, organizirati uključivanje predstavnika osoblja u izradi propisa koji se primjenjuju na radne odnose. (Par. 149.)

Što se tiče Povelje temeljnih prava Europske unije, jednog od najnovijih europskih instrumenata, ona propisuje u čl. 28. da radnici i poslodavci, ili njihove organizacije, imaju u skladu s pravom Zajednice i nacionalnim pravima i praksama pravo pregovarati i zaključiti kolektivne sporazume na odgovarajućim razinama. (Par. 150.)

Glede prakse europskih država, Sud ponavlja da je, u velikoj većini njih, priznato pravo javnim službenicima na kolektivno pregovaranje s vlastima, pod različitim iznimkama kako bi se isključila određena područja koja se smatraju osjetljivima ili određene kategorije javnih službenika koji posjeduju isključive ovlasti države. Posebice, pravo javnih službenika zaposlenih od lokalnih vlasti i koji nemaju državne ovlasti na sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju kako bi odredili svoje plaće i radne uvjete priznato je u većini država ugovornica. Preostale iznimke mogu se opravdati samo osobitim okolnostima ... (Par. 151.)

Također je prikladno uzeti u obzir razvoj turske situacije otkad je podnesen zahtjev. Nakon ratifikacije Konvencije br. 87. o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, Turska je 1995. izmijenila i dopunila čl. 53. svojeg Ustava uvrstivši stavak koji propisuje pravo sindikata koje su osnovali javni službenici na pokretanje i obranu u sudskim postupcima te uključivanje u kolektivno pregovaranje s vlastima. Kasnije, Zakon br. 4688. od 25. lipnja 2001. propisao je uvjete koji uređuju ostvarivanje prava javnih službenika na kolektivno pregovaranje. (Par. 152.)

U svjetlu tih promjena, Sud smatra da se njegova sudska praksa, prema kojoj pravo na kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog sporazuma ne predstavlja inherentan element čl. 11. ..., treba ponovo razmotriti kako bi se uzeo u obzir značajan razvoj u tim pitanjima, i u međunarodnom pravu i u domaćim pravnim sustavima. Premda, u interesu pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednakosti pred zakonom, Sud ne bi smio odstupiti bez uvjerljivog razloga od presedana uspostavljenih prijašnjim predmetima,

propust Suda da održi dinamični i evolutivni pristup izložio bi ga opasnosti da postane prepreka za reformu ili unapređenja ... (Par. 153.)

Prema tome, Sud smatra da, uzevši u obzir promjene u radnom pravu, i međunarodnom i nacionalnom, te praksu država ugovornica u tim pitanjima, pravo na kolektivno pregovaranje s poslodavcem postalo je, u pravilu, jedan od bitnih elemenata »prava na osnivanje i pristupanje sindikatima za zaštitu interesa [pojedince]« propisanih u čl. 11. Konvencije, kojim se razumije da države ostaju slobodne organizirati svoje sustave na način da, ako je prikladno, dodijele poseban status reprezentativnim sindikatima. Kao i drugi radnici, javni bi službenici, osim u vrlo iznimnim slučajevima, trebali uživati takva prava, ali bez utjecaja na učinke bilo kakvih »zakonskih ograničenja« koja se mogu nametnuti »pripadnicima državne uprave« u smislu st. 2. čl. 11. – kategoriji kojoj podnositelji u ovom slučaju, međutim, ne pripadaju ... (Par. 154.)

b) Primjena gorenavedenih načela na ovaj slučaj

U svjetlu gorenavedenih načela, Sud smatra da je sindikat Tüm Bel Sen već u sporno vrijeme uživao pravo na sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju s poslodavcem, koji, štoviše, nije osporavao tu činjenicu. To je pravo bilo jedan od svojstvenih elemenata u pravu na sudjelovanje u sindikalnim aktivnostima, što je osigurano tom sindikatu člankom 11. Konvencije. (Par. 155.)

U pogledu pobijanog kolektivnog sporazuma koji je sklopljen nakon kolektivnog pregovaranja, Veliko vijeće, poput Vijeća, primjećuje sljedeće činjenice:

»Najprije, sindikat Tüm Bel Sen uvjerio je poslodavca, Općinsko vijeće Gaziantepa, da sudjeluje u kolektivnom pregovaranju oko pitanja koja je smatrao važnima za interese svojih članova te da postignu sporazum kako bi odredili svoje međusobne obveze i prava.

Potom je, nakon tih pregovora, sklopljen kolektivni sporazum između poslodavca i sindikata Tüm Bel Sena. Sva prava i obveze članova tog sindikata bili su propisani i zaštićeni tim sporazumom.

Štoviše, kolektivni sporazum se provodio. U razdoblju od dviju godina, s iznimkom određenih financijskih odredaba koje su bile sporne između stranaka, kolektivni sporazum uređivao je sve odnose između poslodavca i zaposlenika u okviru Općinskog vijeća Gaziantepa.« (Par. 156.)

Stoga, Sud primjećuje da su kolektivno pregovaranje u ovom slučaju te kolektivni sporazum koji je iz toga proizašao predstavljali, za sindikat o

kojem je riječ, bitno sredstvo promicanja i osiguravanja interesa njegovih članova. Odsutnost zakonodavstva potrebnog kako bi se dala djelotvornost međunarodni radnim konvencijama koje je Turska već ratificirala te presuda Kasacijskog suda od 6. prosinca 1995. koja se temeljila na toj odsutnosti, s posljedicom *de facto* poništenja *ex tunc* kolektivnog sporazuma o kojem je riječ, predstavljali su miješanje u slobodu sindikata podnositelja kao što je zaštićena čl. 11. Konvencije. (Par. 157.) ...

4. Je li miješanje bilo opravdano

Sud smatra da miješanje o kojem je riječ, to jest poništenje *ex tunc* kolektivnog sporazuma koji je Tım Bel Sen sklopio nakon kolektivnog pregovaranja s vlašću koja je zaposlila podnositelja, treba smatrati povredom čl. 11., osim ako se može dokazati da je bilo »propisano zakonom«, da je poduzeto s jednim ili više legitimnih ciljeva, u skladu sa st. 2., te da je bilo »nužno u demokratskom društvu« kako bi ispunilo takve ciljeve. (Par. 159.)

a) Propisano zakonom

... Veliko vijeće može prihvatiti da je miješanje bilo propisano zakonom, kako je to tumačio udruženi građanski odjel Kasacijskog suda, najviše sudsko tijelo koje je odlučivalo o tome predmetu. (Par. 160.)

b) Poduzeto s legitimnim ciljem

Sud, također, može prihvatiti, poput Vijeća i samih stranaka, da je miješanje o kojem je riječ, u mjeri u kojoj je imalo cilj spriječiti neusklađenost između zakona i prakse, poduzeto s legitimnim ciljem: sprječavanje poremećaja. U pogledu toga da je opasnost od takve neusklađenosti posljedica vremena koje je trebalo da se zakonodavstvo prilagodi turskim međunarodnim obvezama u području međunarodnih radnih standarda, Sud smatra da se njegova procjena mora isto tako odnositi na pitanje je li takva mjera bila nužna u demokratskom društvu. (Par. 161.)

c) Nužno u demokratskom društvu

Sud, s tim u vezi, upućuje na sudsku praksu utvrđenu gore u pogledu negativnih i pozitivnih obveza koje su čl. 11. Konvencije nametnute Vladi ... (Par. 162.)

Što se tiče primjene tih načela na ovaj slučaj, Sud primjećuje da je Vlada propustila dokazati kako je pobijano ograničenje bilo nužno u demokrat-

skom društvu, stojeći pri svom osnovnom argumentu s posljedicom da podnositelji, u svojoj poziciji javnih službenika, nisu imali pravo na kolektivno pregovaranje niti sklapanje kolektivnog sporazuma. (Par. 163.)

Sud, provodeći svoje ispitivanje, smatra da je u sporno vrijeme mnoštvo elemenata pokazalo da odbijanje priznanja da su podnositelji, kao općinski javni službenici, uživali pravo na kolektivno pregovaranje te, prema tome, pravo uvjeriti vlasti da sklope kolektivni sporazum, nije odgovaralo »prijevoj društvenoj potrebi«. (Par. 164.)

Kao prvo, pravo javnih službenika da mogu, u načelu, kolektivno pregovarati bilo je priznato međunarodnim instrumentima, i univerzalnim ... i regionalnim ... Štoviše, ispitivanje europske prakse pokazuje da je to pravo priznato u većini država članica ... (Par. 165.)

Kao drugo, Turska je 1952. ratificirala Konvenciju MOR-a br. 98., glavni instrument koji štiti, međunarodno, pravo radnika na kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih sporazuma ... Ne postoji dokaz u spisu predmeta da je podnositeljev sindikat predstavljao »javne službenike uključene u državnu upravu«, to jest, prema tumačenju Odbora stručnjaka MOR-a, službenike kojih su aktivnosti specifične za državnu upravu i koji se mogu svrstati u propisane u čl. 6. Konvencije MOR-a br. 98. (Par. 166.)

Pod tim okolnostima, Veliko vijeće dijeli sljedeće razmatranje Vijeća:

»Sud ne može prihvatiti da je argument koji se temelji na propustu u pravu – uzrokovanom odugovlačenjem na strani zakonodavstva – bio dovoljan sam po sebi da omogući da poništenje kolektivnog sporazuma koji se primjenjivao u protekle dvije godine zadovoljava uvjete za ograničenje slobode udruživanja.« (Par. 167.)

Povrh toga, Veliko vijeće primjećuje da je Vlada propustila predočiti dokaze bilo kakvih posebnih okolnosti koje su mogle opravdati isključivanje podnositelja, kao općinskih javnih službenika, iz prava, svojstvenog za njihovu sindikalnu slobodu, na kolektivno pregovaranje kako bi sklopili sporazum o kojem je riječ. Objašnjenje da javni službenici, bez iznimke, uživaju privilegiran položaj prema drugim radnicima nije dovoljno u tom kontekstu. (Par. 168.)

Sud, prema tome, utvrđuje da pobijano miješanje, to jest poništenje *ex tunc* kolektivnog sporazuma koji je podnositeljev sindikat sklopio nakon kolektivnog pregovaranja s vlašću, nije bilo »nužno u demokratskom društvu«, u smislu st. 2. čl. 11. Konvencije. (Par. 169.)

Stoga je, također, došlo do povrede čl. 11. Konvencije u tom pitanju, i u pogledu podnositeljeva sindikata te podnositelja samih. (Par. 170.)

III. Navodna povreda čl. 14. Konvencije

Podnositelji su tvrdili da su ograničenja nametnuta njihovoj slobodi da osnivaju sindikate i sklapaju kolektivne sporazume predstavljala diskriminatorno razlikovanje u smislu čl. 14. Konvencije u vezi s čl. 11. (Par. 171.)

Međutim, u svjetlu svojih utvrđenja na temelju čl. 11., Sud, kao i Vijeće, ne smatra da je potrebno ispitati ovu pritužbu zasebno. (Par. 172.)

IV. Primjena čl. 41. Konvencije

...

A. Šteta

... U pogledu zahtjeva koji je podnio gospodin Kemal Demir u vezi s imovinskom štetom, Sud smatra da se iznos koji je podnositelj bio obvezan isplatiti državi nakon poništenja kolektivnog sporazuma mora njemu vratiti. ... Procjenjujući na pravičnoj osnovi, Sud dodjeljuje gospodinu Kemal Demiru 500 eura ... (Par. 179.)

Što se tiče zahtjeva koji je u pogledu neimovinske štete podnijela gospođa Vicdan Baykara u ime sindikata kojeg je predstavljala, Sud upućuje na svoju praksu prema kojoj se frustracija koju su osjećali članovi tijela koje je raspušteno ili spriječeno da djeluje može uzeti u obzir s tim u vezi ... (Par. 180.)

Procjenjujući na pravičnoj osnovi, Sud dodjeljuje Tüm Bel Senu 20.000 eura na ime neimovinske štete ... (Par. 181.)

B. Troškovi i izdaci

... podnositelji nisu podnijeli nikakav zahtjev za troškove i izdatke ... (Par. 182.)

C. Zatezne kamate

Sud smatra prikladnim da se zatezne kamate temelje na najnižoj kamatnoj stopi Europske središnje banke uvećanoj za tri postotna boda. (Par. 183.)

IZ OVIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. Spaja s osnovanošću preliminarne prigovore Vlade i odbija ih.
2. Presuđuje da je došlo do povrede čl. 11. Konvencije zbog mijenjanja u pravo podnositelja, kao općinskih javnih službenika, da osnuju sindikat.

3. Presuđuje da je došlo do povrede čl. 11. Konvencije zbog poništenja *ex tunc* kolektivnog sporazuma koji je sklopio sindikat Tüm Bel Sen nakon kolektivnog pregovaranja s poslodavcem.
4. Presuđuje da nije potrebno zasebno ispitati pritužbe podnesene na temelju čl. 14. Konvencije.
5. Presuđuje:
 - a) da tužena država mora isplatiti podnositeljima, u roku tri mjeseca, sljedeće iznose koje treba pretvoriti u turske lire prema tečaju važećem na dan namirenja:
 - (i) gospodi Vicdan Baykari, predstavnici sindikata Tüm Bel Sen, 20.000 eura na ime neimovinske štete, koje ona mora podijeliti navedenom sindikatu;
 - (ii) gospodinu Kemalu Demiru 500 eura na ime svih osnova štete zajedno;
 - (iii) svaki porez koji bi mogao biti zaračunan na te iznose;
 - b) da se od proteka gore navedena tri mjeseca do namirenja na gore navedeni iznos plaćaju obične kamate prema stopi koja je jednaka najnižoj kamatnoj stopi Europske središnje banke tijekom razdoblja neplaćanja uvećanoj za tri postotna boda.
6. Odbija ostatak zahtjeva podnositelja za pravičnu naknadu.

Preveli i priredili Frane Staničić i Lana Ofak***

* Frane Staničić, asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb)

** Lana Ofak, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb)